

# **Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado<sup>1</sup>**

**João Estêvão**

ISEG – Universidade Técnica de Lisboa

*Email:* [jestevao@iseg.utl.pt](mailto:jestevao@iseg.utl.pt)

## **Abstract**

A new Development Economics is being built, combining the return to the heritage of the “old” Structuralism with contributions brought by the renewal of the Institutionalism. This paper begins with a balance of the first development economists’ contributions and insufficiencies and of the neoclassical approach of the 1980’s (first section), subsequently introducing some essential aspects of institutionalist contributions, including how the neo-institutionalist Douglass North puts the problem of institutional change and, as a result, contributes to the return of a perspective of change in the study of economic development (second section). In the third section we return to the problem of structural change, following the discussion about the developmental state that a new generation of development economists has been holding since the late 1980’s, so that we can observe how the set of inter-relations between state, market and politics is being established, towards an interpretation of economic development that we could call institutionalist structuralism.

JEL: B50, B52, O10, O11.

Palavras-chave: Estado, mercado, mudança estrutural, mudança institucional, desenvolvimento económico, estruturalismo, institucionalismo, Economia Política Neoclássica.

Junho de 2004

---

<sup>1</sup> Este texto serviu de base para uma comunicação apresentada na ‘Conferência Internacional Economic Policies in the New Millenium / Políticas Económicas no Novo Milénio’, organizada pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), em 16 e 17 de Abril de 2004. Uma versão reduzida do texto foi apresentada para publicação em *Notas Económicas*, revista da FEUC, numa edição especial dedicada à Conferência.

## Introdução

O desenvolvimento económico tem sido analisado como um processo inter-relacionado de crescimento e mudança estrutural, desde os *pioneiros* da moderna Economia do Desenvolvimento. Os trabalhos desenvolvidos durante o período de afirmação desta nova corrente de pensamento (*estruturalismo*) mostravam que o crescimento económico era indispensável para gerar a mudança estrutural e que esta, por sua vez, criava melhores condições para sustentar o crescimento contínuo do rendimento. No entanto, também cedo se verificou um estreitamento do objecto de estudo nos trabalhos que iam sendo produzidos, de tal modo que o desenvolvimento económico acabou por ser tratado virtualmente como crescimento económico.

O ressurgimento do pensamento neoclássico e a crise generalizada nos países em desenvolvimento abriram caminho para a um movimento de crítica radical ao estruturalismo, desde a crítica ao protecçãoismo iniciada na década de 1970 até à crítica ao *dirigismo*, desenvolvida na primeira metade da década de 1980. A nova Economia Política Neoclássica (EPN) rejeitou os fundamentos heterodoxos da Economia do Desenvolvimento e empreendeu uma profunda *contra-revolução* na concepção e definição de políticas de desenvolvimento, deslocando o centro da análise da acumulação do capital para a afectação eficiente dos recursos.

Se o estreitamento do objecto de estudo operado no quadro dos primeiros economistas do desenvolvimento dificultou a percepção do problema do desenvolvimento (e do não desenvolvimento), a EPN afastou-nos ainda mais da sua compreensão, na medida em que nos recolocou no quadro do modelo de mercado abstracto da teoria neoclássica. A perspectiva da EPN não pôde, por isso, constituir um meio de renovação da Economia do Desenvolvimento. Essa renovação só pode ser feita através do retorno à perspectiva da mudança estrutural, procurando compreender melhor a natureza da mudança e da sua interacção com o crescimento económico.

Uma nova Economia do Desenvolvimento tem vindo a ser construída, combinando o retorno à herança do “velho” estruturalismo com contribuições trazidas da renovação do pensamento institucionalista. Esta comunicação começa por fazer um balanço das contribuições e insuficiências dos primeiros economistas do desenvolvimento e da abordagem neoclássica da década de 1980 (primeira secção), para depois introduzir alguns aspectos essenciais das contribuições institucionalistas, nomeadamente a forma como o neo-institucionalista Douglass North coloca o problema da mudança institucional e, desse modo, contribui para o retorno à perspectiva da mudança no estudo do desenvolvimento económico (segunda secção). Na terceira secção retoma-se o problema da mudança estrutural, acompanhando a discussão sobre o *Estado desenvolvimentista* que uma nova geração de economistas do desenvolvimento vem realizando desde finais da década de 1980 para, a partir dela, observar como é que se está a

estabelecer o conjunto de inter-relações entre Estado, mercado e política, no sentido de uma interpretação do desenvolvimento económico que poderíamos designar por *estruturalismo institucionalista*.

## **O desenvolvimento económico como um processo de crescimento e mudança estrutural**

Uma contribuição fundamental do *estruturalismo*<sup>2</sup> foi a própria conceptualização do desenvolvimento económico como um processo de crescimento e mudança estrutural. O modelo construído por Arthur Lewis, em 1954, é um exemplo paradigmático do modo como a inter-relação foi construída: o crescimento económico conduz a uma progressiva reafecção sectorial do trabalho e, desse modo, a uma progressiva diminuição da população rural, o que determina a progressiva desagregação das estruturas tradicionais e sua absorção por um sector moderno em expansão — a mudança estrutural, base da modernização da sociedade, é um produto do crescimento económico; mas, por outro lado, é a própria transferência do trabalho para o sector moderno que cria as condições adequadas para o crescimento do excedente e da poupança, base do crescimento do investimento e da acumulação de capital — a mudança estrutural é, então, indispensável para sustentar as condições do crescimento económico (Lewis, 1954). O modelo permite, assim, associar a dinâmica do desenvolvimento económico à possibilidade de criação de um círculo virtuoso do tipo crescimento económico – mudança estrutural – crescimento económico.

A importância da dimensão ‘mudança estrutural’ permite considerar aspectos qualitativos importantes no processo de desenvolvimento. Um desses aspectos é o das instituições, que muitos economistas chegaram a considerar e alguns, mesmo, de forma muito relevante, como foram os casos de Gunnar Myrdal, ou de Alfred Hirschman. Mas esses aspectos foram secundarizados à medida que os economistas estreitavam o objecto de estudo, acabando por tratar o desenvolvimento económico quase virtualmente como crescimento económico. Ou seja,

---

<sup>2</sup> O termo *estruturalismo* não aparece nos primeiros escritos sobre o desenvolvimento económico. Na Economia, as primeiras referências encontram-se nos trabalhos que procuram explicar a natureza da inflação latino-americana, segundo a interpretação dos economistas da CEPAL (Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas). Contudo, nas últimas décadas, o termo tem sido utilizado numa perspectiva mais ampla, para integrar as diferentes abordagens estruturais do desenvolvimento económico. Hollis Chenery, por exemplo, afirmou no seu artigo “The Structuralist Approach to Development Policy”, publicado em 1975, que “A abordagem estruturalista procura identificar rigidezes, desfasamentos e outras características específicas da estrutura das economias em desenvolvimento que afectam os ajustamentos económicos e a escolha da política de desenvolvimento” e que “o conjunto inicial de hipóteses estruturalistas foi formulado na década de 1950 por escritores como Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, W. Arthur Lewis, Raul Prebisch, Hans Singer e Gunnar Myrdal” (Chenery, 1975: 310). O termo *estruturalismo* é aqui utilizado nesta perspectiva ampla, integrando toda a corrente de pensamento (diversificada na sua origem) que, durante o segundo pós-guerra, desenvolveu as bases da moderna Economia do Desenvolvimento.

a dimensão ‘mudança estrutural’ acabou por ser secundarizada, ficando praticamente como uma referência implícita da análise. Vários são os factores que explicam esse estreitamento do objecto de estudo. Desde logo, o ambiente do pós-guerra, em que o crescimento económico constituía a preocupação central da política económica dos países industrializados e se tinha transformado num objecto de estudo central da teoria económica. Mas também o facto de a generalidade dos actores (organizações internacionais, governos dos novos países, economistas e conselheiros do desenvolvimento, etc.) estarem orientados para a necessidade de elevar os padrões de vida dos países menos desenvolvidos. Como notou Arndt<sup>3</sup>, os economistas tinham aprendido nas décadas anteriores o modo de medir estatisticamente os padrões de vida e a nova medida simples que era o rendimento real *per capita* tinha permitido estabelecer as primeiras comparações internacionais, fazendo emergir a dimensão do hiato que se observava entre países ricos e pobres. A preocupação principal era, portanto, encontrar os caminhos para uma mais rápida aproximação entre os padrões de vida de sociedades tão diferenciadas.

Este ambiente influenciou a própria produção científica dos primeiros economistas do desenvolvimento. Desde Colin Clark que a mudança estrutural e a modernização estavam associadas ao processo de industrialização, de que resultavam a transformação tecnológica da produção e a progressiva transferência de recursos do sector primário para o secundário. Assumindo a industrialização como o motor da modernização e considerando todos os problemas associados à imperfeição e insuficiência dos mercados, o problema central do desenvolvimento económico passou a ser o da formação do capital. Ragnar Nurkse, por exemplo, afirmou que a formação do capital se situava “exactamente no centro do problema de desenvolvimento nos países economicamente atrasados” (Nurkse, 1953: 1). Arthur Lewis, por outro lado, considerava a acumulação rápida do capital como o “facto central do desenvolvimento económico” (Lewis, 1954: 155).

Ao concentrar a sua atenção no problema da formação do capital, os economistas do desenvolvimento orientaram grande parte do debate para vários dos seus aspectos, como o ilustram alguns dos temas tratados. O problema do nível da taxa de investimento é um exemplo. Arthur Lewis considerava a acumulação do capital como o aspecto central porque, em sua opinião, “o problema central na teoria do desenvolvimento económico é compreender o processo através do qual uma comunidade que antes poupava e investia 4 a 5 por cento do seu rendimento nacional, ou menos, se converte numa economia em que a poupança voluntária atinge cerca de 12 a 15 por cento do rendimento nacional, ou mais” (Lewis, 1954: 155). W.W. Rostow consideraria, anos mais tarde, que uma das condições indispensáveis para a descolagem económica era “uma elevação da taxa de investimento produtivo, que passaria, por exemplo, de

---

<sup>3</sup> Cf. Arndt 1987, nomeadamente o capítulo 3, onde trata o período compreendido entre 1945 e 1965 como aquele em que o desenvolvimento económico foi praticamente igualado a crescimento económico.

5, ou menos de 5, para mais de 10% do rendimento nacional”<sup>4</sup>. Esta variação implica a criação das condições associadas, que os estruturalistas discutiram de vários pontos de vista: a dimensão e composição dos investimentos iniciais, a criação e transmissão das economias externas, a substituição de importações, entre outros temas<sup>5</sup>.

O modo como a acção do Estado acabou por ser tratado no processo de desenvolvimento também contribuiu para a secundarização do papel das instituições. Importa ver a fundamentação teórica da intervenção do Estado, as condições concretas em que ela foi analisada e a natureza das suas funções. A defesa do activismo do Estado constitui uma das principais bases teóricas da Economia do Desenvolvimento emergente no segundo pós-guerra e reflecte o modo como a nova disciplina tinha combinado a herança do pensamento económico clássico com as fortes influências do keynesianismo dominante. Três aspectos são aqui essenciais: a) a consideração da acumulação do capital como o motor do desenvolvimento económico; b) a crítica ao mecanismo dos preços; e c) a defesa da acção reguladora do Estado no funcionamento da economia.

Ao restabelecerem a proeminência da acumulação do capital (influência clássica), os economistas do desenvolvimento transformaram a dimensão e a composição dos investimentos num problema fundamental da teoria do desenvolvimento económico, o que, nas condições dos “países subdesenvolvidos”, dava uma importância particular ao estudo das condições especiais que bloqueavam a formação do capital. Um conjunto de insuficiências estruturais (baixo nível de rendimento real *per capita*, insuficiência da poupança privada, declínio dos termos de troca dos produtos primários, carência de empresários, baixas qualificações do trabalho, desemprego oculto, etc.) impediam que o mercado tivesse capacidade de responder adequadamente às necessidades da criação dos investimentos, pelo que a “política económica activa” se tornava indispensável para maximizar a quantidade e otimizar a composição dos investimentos (Rosenstein-Rodan, 1943).

Fortemente influenciados pela corrente de crítica ao mecanismo neoclássico dos preços, que vinha dos anos 30 e que correspondia a um dos pilares da *revolução keynesiana*, os primeiros economistas do desenvolvimento também começaram por criticar os mecanismos de mercado, considerando-os como ineficientes, falíveis e mesmo irrelevantes para os problemas do desenvolvimento que eram próprios dos países menos desenvolvidos. Estavam de acordo que o sistema de preços apenas existia de forma muito rudimentar nesses países e que os mecanismos de mercado eram demasiado fracos para realizarem as mudanças necessárias à aceleração do crescimento económico. Criou-se, assim, entre os economistas do

<sup>4</sup> Rostow, W.W. (1960) — *Les Étapes de la Croissance Économique*. Paris, Éditions du Seuil, 1963, p.66.

<sup>5</sup> Ver o debate sobre *take off*, *big push*, crescimento equilibrado, desequilibrado e polarizado, etc.

desenvolvimento, um consenso intelectual sobre o poder da mão visível do Estado na promoção e regulação do processo de desenvolvimento económico.

Os pontos de vista sobre a promoção e a regulação do processo de desenvolvimento são, em grande medida, influenciados pela postura teórica emergente com a *revolução keynesiana*. Quer a influência que decorre da perspectiva do activismo do Estado na condução da política económica, quer a que resulta da defesa da necessidade de regulação do processo de crescimento económico, implícita nos modelos neo-keynesianos de crescimento económico. De facto, a literatura da Economia do Desenvolvimento enfatiza tanto o problema da criação das condições para a industrialização como a necessidade das políticas económicas activas para regular o processo. Neste sentido, Albert Hirschman fala de duas funções principais que o Estado deve desempenhar no processo de desenvolvimento: para que a sua acção seja efectiva, o Estado deve começar por iniciar o crescimento através de acções que sejam capazes de criar incentivos e pressões para desencadear novas acções — *função indutora* ou de *desequilíbrio*; e, depois, deve estar em condições de poder reagir activamente, balanceando as suas pressões em diferentes áreas, de forma a manter a dinâmica do crescimento — *função induzida* ou de *equilíbrio* (Hirschman, 1958: Cap. 12). O objectivo da “política económica activa” é, portanto, a assunção pelo Estado da responsabilidade directa tanto no aumento dos recursos da economia que podem ser investidos, como na criação dos mecanismos de transferência desses recursos para o investimento produtivo (Wade, 1990: 9). Por outras palavras, o Estado é o condutor de um processo que tem a formação do capital como seu motor.

A partir de meados da década de 1970, a teoria e política do desenvolvimento económico foi abalada por duas “vagas de ataque neoclássico” (Shapiro e Taylor, 1990 e Taylor, 1993), que acabaram por empreender uma profunda *contra-revolução*<sup>6</sup> na concepção e definição de políticas de desenvolvimento, deslocando o centro da análise da acumulação do capital para a afectação eficiente dos recursos. A participação dos novos neoclássicos no debate sobre as questões do desenvolvimento começou, ainda durante a década 70, pela crítica à ineficiência do intervencionismo, com incidência especial no protecçãoismo, na industrialização por substituição de importações e na repressão financeira (primeira vaga). Na década de 1980, a crítica neoclássica acabou por se transformar numa posição verdadeiramente anti-intervencionista e de defesa da minimização do activismo do Estado (segunda vaga). Um trabalho fundamental nesta evolução foi *The Poverty of Development Economics* de Deepak Lal, publicado em 1983. Neste trabalho, o autor apresenta e caracteriza o que designa por *dogma dirigista* que, depois, submete a uma crítica vigorosa. A questão central em relação à

<sup>6</sup> Esta expressão é utilizada por vários autores para caracterizar a penetração neoclássica no domínio da Economia do Desenvolvimento e, em particular, para exprimir a mudança radical que a nova atitude representou em relação à revolução heterodoxa no pensamento económico que tinha sido realizada pelos primeiros economistas do desenvolvimento. O termo “contra revolução” deve-se a dois artigos publicados na revista *The Times*, em 1983, e baseados em Lal (1983). Conferir, por exemplo, Toye (1993: Cap. 4).

aplicação do *dogma dirigista* aos países em desenvolvimento é que, se algumas formas de dirigismo podem ter efeitos positivos, no entanto, as políticas dirigistas normalmente adoptadas conduziram a resultados que, numa perspectiva de *second-best*, foram bem piores do que o *laissez-faire* (Lal 1983).

A hipótese da imperfeição dos mercados assumida pelos economistas do desenvolvimento deu, então, lugar à assunção da imperfeição do Estado como elemento central da análise. Segundo Krueger (1990), não podemos entender o Estado como uma espécie de “guardião social da benevolência”, nem considerar que os indivíduos no sector privado actuam no seu próprio interesse, enquanto os indivíduos no sector público são motivados por objectivos de justiça social. Pelo contrário, é necessário reconhecer que o Estado é constituído por um grande número de actores (políticos, burocratas, tecnocratas, etc.), que se associam em diferentes grupos e com interesses próprios. Dado que não existem indivíduos ou grupos altruístas, é mais realista assumir que os indivíduos agem por interesses próprios, estejam no sector privado ou no público. Deste modo, a dinâmica criada pela intervenção do Estado tende a ser, nos países em desenvolvimento, uma dinâmica associada ao comportamento de “procura de renda”, à pressão dos “interesses pessoais” e de “grupos de interesse” conflituantes, à burocratização e à corrupção.

Os novos neoclássicos<sup>7</sup> trouxeram uma contribuição importante para a análise do papel do Estado através do conceito de *fracasso do Estado*. No entanto, a tendência para considerar que os *fracassos do Estado* são comuns enquanto os *fracassos do mercado* são raros e excepcionais teve dupla consequência: transformou a intervenção do Estado na causa principal da ineficiência e do atraso no desenvolvimento económico; e fez do objectivo dos “preços correctos” o aspecto central das propostas de política de desenvolvimento. Estes dois aspectos são evidentes nos programas de reformas estruturais construídos durante as décadas de 80 e 90, cujos temas centrais são a redução drástica da dimensão do sector público (e do activismo do Estado), o alargamento do sector privado e a “liberalização” da economia, transformando o mercado no mecanismo de afectação dos recursos e de formação dos preços. Ou seja, a acumulação de capital cedeu o lugar à afectação eficiente dos recursos como problema central também do desenvolvimento económico e a condução pelo Estado foi substituída pela condução pelo mercado. Em termos essenciais, o que aconteceu foi a substituição da coordenação macroeconómica do Estado pela coordenação microeconómica do mercado. Mas esta substituição não resolve os problemas principais com que se defronta a Economia do Desenvolvimento, porque o problema da coordenação é mais amplo e não se resume a cada uma daquelas formas, nem mesmo às duas. Por outras palavras, essa substituição não resolve o

---

<sup>7</sup> Alguns autores designam esta corrente por Economia Política Neoclássica, enquanto outros preferem falar de Nova Economia Política. A primeira designação tem a vantagem de combinar a base neoclássica com a nova vertente de Economia Política que lhe está associada. Ver, por exemplo, Srinivasan (1985).

problema dos fracassos de mercado, tal como o contrário não resolve o problema dos fracassos do Estado. Como refere John Toye, a correcção de um erro não pode ser utilizado como oportunidade para introduzir um erro oposto (Toye, 1993: 105).

Se o estreitamento do objecto de estudo operado no quadro dos primeiros economistas do desenvolvimento dificultou a percepção do problema do desenvolvimento (e do não desenvolvimento), a contra-revolução neoclássica afastou-nos ainda mais da sua compreensão, na medida em que nos recolocou no quadro do modelo de mercado abstracto da teoria neoclássica. A perspectiva da Economia Política Neoclássica (EPN) não pôde, por isso, constituir um meio de renovação da Economia do Desenvolvimento. Essa renovação só pode ser feita através do retorno à perspectiva da mudança estrutural, procurando compreender melhor a natureza da mudança e da sua interacção com o crescimento económico.

### **A contribuição do institucionalismo: o papel da mudança institucional**

A reacção à *contra-revolução* neoclássica traduziu-se, a partir de meados da década de 1980, na emergência de novas propostas teóricas e de reinterpretações dos modelos de desenvolvimento, sobretudo daqueles que então revelavam um grande dinamismo. Durante a década de 1990, tornou-se perceptível uma relativa aproximação entre desenvolvimentos teóricos que recuperavam aspectos essenciais da tradição do “velho” estruturalismo<sup>8</sup> e desenvolvimentos que retomavam a tradição encontrada nos escritos do “velho” institucionalismo. A questão importante aqui é mostrar como é que o novo programa de investigação institucionalista ajuda a melhorar a compreensão da mudança estrutural e, portanto, do processo de desenvolvimento na sua globalidade.

Vejamos, antes de mais, algumas características essenciais da economia institucional, tal como sistematizado nos trabalhos de Geoffrey Hodgson<sup>9</sup>. O institucionalismo é crítico em relação ao atomismo e reducionismo da teoria neoclássica. Rejeita o seu conceito de *homem económico racional* e considera, pelo contrário, que o comportamento humano é, normalmente, guiado pelo hábito e pela rotina, ocasionalmente interrompidos por actos de criatividade e inovação. A par com o indivíduo, o institucionalismo considera as instituições como unidades analíticas adicionais ou, mesmo, alternativas. Como os indivíduos são moldados por uma cultura social evolutiva, as suas funções preferências não são dadas e permanentes, elas estão sujeitas a um processo de adaptação e mudança contínua. O institucionalismo concebe a

---

<sup>8</sup> Tomando como base a expressão *contra-revolução neoclássica* popularizada por John Toye, Paul Krugman fala de *contra-contra-revolução* para se referir a este retorno aos aspectos essenciais do “velho” estruturalismo, que designou por *high development theory*. Cf. Krugman (1993).

<sup>9</sup> Conferir, por exemplo, Hodgson 1993 e 1994.



economia como um sistema aberto e evolutivo, historicamente definido, e sujeito a processos de causalidade cumulativa. Contrariamente à teoria neoclássica, que assume a tecnologia como exógena e fixa, o institucionalismo considera que ela é evolutiva e que constitui uma força motriz fundamental no desenvolvimento socio-económico. O institucionalismo revela um interesse permanente pelo papel e significado do poder e pelo conflito entre indivíduos e entre instituições na vida socio-económica.

Trazer o contributo da Economia Institucional para o interior da Economia do Desenvolvimento é importante, na medida em que vem reforçar a perspectiva de abordagem do económico como fenómeno incrustado no conjunto das relações da sociedade, o que, em particular, tem implicações importantes para a análise do mercado e das suas inter-relações com o Estado e as instituições. Como afirma Peter Evans, a EPN procurou passar da afirmação da teoria económica neoclássica de que os mercados concorrenciais permitem, no curto prazo, a eficiência na afectação dos recursos, para a afirmação ainda mais forte de que os mercados concorrenciais são suficientes para produzir as transformações estruturais que estão na essência do desenvolvimento. Mas ainda que pudéssemos assumir que os mercados conduzem tanto à mudança estrutural como à eficiência na afectação, a fundamentação teórica da “crença” da EPN no mercado como um agente independente de mudança continuaria a ser problemática, na medida em que nega a importância das normas culturais e outras formas de relações sociais na sustentação da troca (Evans 1995).

Vários autores chamaram a atenção para a diferença efectiva que existe entre o mercado real e o modelo de mercado desenvolvido pelos economistas neoclássicos. Mark Granovetter, por exemplo, defende que “o mercado anónimo dos modelos neoclássicos é praticamente inexistente na vida económica” (Granovetter, 1985), enquanto Helen Shapiro e Lance Taylor consideram que, na sua preocupação de ataque ao activismo, a EPN acabou por colocar um mercado idealizado no lugar do Estado. Ou seja, o mercado analisado pela EPN não é senão a “reificação” do modelo ideal concebido pela teoria económica neoclássica (Shapiro e Taylor, 1990). Podemos, então, dizer que a noção de mercado que encontramos na literatura tradicional acaba por confundir mercado com mecanismos neoclássicos de afectação de recursos e fica reduzida à simples consideração do espaço onde se realizam as transacções de bens e serviços. Pelo contrário, as abordagens institucionalistas procuram inserir as relações de troca nos quadros institucionais em que decorrem, definindo os mercados como trocas organizadas e institucionalizadas. Isto quer dizer que a definição de mercado tem em conta que as trocas dependem do conjunto das instituições legais e que elas incluem não só transacções de bens e serviços, mas também transferências de direitos de propriedade.

Consideremos dois aspectos fundamentais na análise institucionalista dos mercados e que têm sido decisivos na reinterpretação dos modelos de desenvolvimento económico: a ausência

de informação perfeita e de mercados completos. O primeiro aspecto é essencial em todo o programa de investigação institucionalista. A Nova Economia Institucional<sup>10</sup> (NEI) parte de duas hipóteses fundamentais: a informação raramente é completa e os indivíduos têm ideais (*modelos mentais*) diferentes sobre o modo como funciona o mundo à sua volta. Por isso mesmo, existe uma situação de imprevisibilidade (incerteza) em relação às escolhas, que acaba por se reflectir no aumento dos custos de transacção no mercado<sup>11</sup>. As instituições são, por isso, arranjos que os indivíduos estabelecem para minimizar esses custos. Joseph Stiglitz e outros economistas procuraram aplicar o “paradigma da informação imperfeita” ao estudo do desenvolvimento económico, dando origem a uma vertente do institucionalismo próxima do nekeynesianismo. A novidade desta corrente é a colocação dos problemas de informação (incluindo os problemas de incentivo) no centro de toda a análise. Segundo estes autores, a informação é imperfeita e tem custos associados, o que faz com que o comportamento dos indivíduos possa ser diferente do que aconteceria se a informação fosse perfeita e que transacções que poderiam ocorrer com informação perfeita e custos mais baixos possam não ocorrer, ou dar lugar a soluções alternativas. Como existe uma grande quantidade de troca de informação que acontece de forma descentralizada e como o mercado e o Estado tendem a fracassar no exercício da coordenação<sup>12</sup>, a emergência de instituições capazes de se adaptarem para reflectir os custos da informação (*instituições adaptativas*) acontece como forma de superar a imperfeição da informação<sup>13</sup>.

O segundo aspecto importante para explicar o fracasso da coordenação é a ausência de um conjunto completo de mercados. Aliás, este problema já estava presente nos trabalhos de vários estruturalistas, para quem as imperfeições devidas à ausência e insuficiência dos mercados impediam que o sistema de preços constituísse um instrumento adequado de coordenação. Rosenstein-Rodan mostrava, na sequência do seu famoso exemplo da fábrica dos sapatos, que a

<sup>10</sup> A Nova Economia Institucional é a designação por que é conhecida a corrente de análise institucional emergente no seio da própria teoria económica neoclássica. Partiu do trabalho seminal de Ronald Coase (*The Nature of the Firm*, 1937 e *The Problem of Social Cost*, 1960), que estabeleceu a ligação fundamental entre instituições, custos de transacção e teoria neoclássica, e foi desenvolvida por autores como Olivier Williamson, ou Douglass North. Como afirmou este último, “A nova economia institucional é uma tentativa para incorporar a teoria das instituições na economia. (...) [Ela] baseia-se, modifica e expande a teoria neoclássica para permitir que esta possa agarrar e ocupar-se de todo um conjunto de temas anteriormente fora do seu alcance.” (North, 1995: 17).

<sup>11</sup> Os custos de transacção são, por exemplo, os custos de descobrir os preços relevantes, de negociar e concluir contratos, de acompanhar e impor os contratos, de informação, etc. Sendo, por isso, custos de acordos contratuais alternativos, constituem os custos de governação do sistema económico e são influenciados pelo conjunto de atributos que afectam a tomada de decisões e pelo “ambiente institucional”.

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, Stiglitz (1997), que contém uma boa síntese sobre os fracassos do mercado e do Estado no processo de desenvolvimento.

<sup>13</sup> Uma boa síntese da perspectiva de Joseph Stiglitz encontra-se no seu artigo de 1986, “The New Development Economics”. A partilha de colheitas (*sharecropping*) é um dos exemplos que o autor revisita neste artigo para analisar a escolha racional em ambientes onde a informação é imperfeita e tem importantes custos associados. É um caso de estudo interessante, na medida em que corresponde a uma forma de organização rural considerada ineficiente pela teoria económica tradicional, mas que em Stiglitz aparece como uma instituição que permite a partilha do risco, a redução dos custos de transacção e a criação de um sistema de incentivos eficaz e que, por isso, constitui uma alternativa racional aos sistemas salarial e de arrendamento.

opção por um pacote amplo de investimentos permitia criar um conjunto de procuras cruzadas e, assim, conduzir à criação de um conjunto amplo de mercados. A complementaridade da procura e a transmissão de economias externas a que ela dava lugar permitiam reduzir o risco e os custos associados e aumentar o incentivo ao investimento. Mas para isso era necessária a existência de formas de coordenação centralizada das decisões de investimento, porque as imperfeições do mercado impediam que o sistema de preços constituísse um mecanismo adequado de afectação de recursos. Mais recentemente, os avanços no estudo dos fracassos de mercado mostram que os mercados incompletos são uma das causas do fracasso na produção de resultados eficientes e, por isso mesmo, um argumento para a intervenção do Estado<sup>14</sup>. No que se refere aos países em desenvolvimento, Joseph Stiglitz afirma que os seus problemas de desenvolvimento se devem não só à informação imperfeita, mas também ao facto de os mercados serem pouco desenvolvidos, ou inexistentes, o que implica que os preços não possam ser considerados como indicadores de raridade, nem possam exercer adequadamente a função de coordenação. Por isso, a superação do fracasso da coordenação não passa apenas pela criação de instituições adaptativas, mas também pelo modo como o Estado intervém: em vez de substituir mercados, a sua acção deve ser no sentido de criar ou completar mercados e de construir uma infra-estrutura institucional que leve os mercados a funcionarem mais eficientemente<sup>15</sup>.

Colocado, em linhas gerais, o problema da relação entre Estado, instituições e mercado, vejamos como é que se pode estabelecer a relação entre mudança institucional e desenvolvimento económico. Um ponto de partida interessante é a proposta analítica desenvolvida pela NEI, onde o desenvolvimento aparece, como afirma John Tøye, “redefinido como crescimento económico mais mudança institucional adequada” (Tøye, 1995: 61). Os trabalhos de Douglass North são fundamentais, nomeadamente o importante trabalho de síntese que constitui o seu *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, de 1992. Segundo North, as instituições ocupam um lugar central na análise do processo de desenvolvimento económico, porque definem o ambiente em que funciona a economia e facilitam a interacção entre os indivíduos, e porque a mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo. Dado que a mudança institucional é determinada por um processo de “ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposição que formam a estrutura institucional” (North, 1990: 83), ela deve ser entendida como um *processo incremental* sobre uma estrutura institucional estável. Mas para compreender o modo como a mudança institucional define a evolução da sociedade é necessário considerar três aspectos fundamentais:

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Stiglitz (1997), que distingue os fracassos de mercado “tradicionais” dos “novos” e faz uma breve síntese sobre as duas situações.

<sup>15</sup> Sobre este assunto, é interessante ver como o autor analisou as experiências da Ásia Oriental e as comparou com os casos da antiga União Soviética e de outros países em desenvolvimento. Ver, por exemplo, Stiglitz (1996).

a estabilidade institucional (ponto de partida), o processo de mudança institucional e a dependência do caminho (*path dependency*).

A estabilidade é “realizada por um conjunto complexo de constrangimentos” (regras formais e informais e mecanismos de imposição) que definem o ambiente institucional de uma sociedade e, por isso, constitui “uma condição necessária para a interacção humana complexa”. No entanto, o ambiente institucional não garante que as instituições em que se baseia sejam eficientes, ou seja, a estabilidade “não é uma condição suficiente para a eficiência”. Por isso mesmo, existe sempre a possibilidade da mudança institucional, enquanto processo predominantemente incremental. O processo da mudança institucional tem como fonte principal modificações nos preços relativos<sup>16</sup>, as quais podem resultar de modificações na estrutura dos preços relativos dos factores de produção, nos custos de informação, na tecnologia, ou de modificações populacionais. As modificações nos preços relativos podem criar incentivos capazes de suscitar respostas dos empresários e suas organizações. Ainda que muitas dessas respostas sejam rotinas, algumas envolvem alterações de contratos existentes entre as partes de uma troca (económica ou política). Se, algumas vezes, a negociação pode ser realizada no quadro da estrutura institucional existente, outras vezes, as novas formas de contratação requerem alterações de regras, podendo essas alterações implicar modificações de instituições fundamentais da sociedade. Nesta caso, as partes (ou a sociedade) podem destinar recursos para a modificação das regras existentes, ou, tratando-se de um norma informal, esperar pela sua erosão e substituição por outra. Resumindo, podemos dizer que a ideia fundamental é que a economia pode crescer dentro de um dado quadro institucional (estabilidade institucional), mas que o desenvolvimento exige modificações no ambiente institucional, modificações que são, normalmente, de natureza incremental. Existem situações em que a mudança institucional acontece de forma descontínua, resultado de guerras, revoluções, conquistas, ou desastres naturais, mas elas não impedem, segundo Douglass North, que a mudança aconteça predominantemente através de ajustamentos marginais.

O terceiro aspecto referido acima relaciona-se com o padrão de evolução das sociedades ao longo do tempo. A questão que se coloca é explicar porque razão uma mesma modificação fundamental nos preços relativos pode produzir resultados diferentes de sociedade para sociedade. Segundo Douglass North, isso acontece porque os ajustamentos marginais ocorrem em ambientes institucionais diferentes e porque as capacidades de negociação dos grupos também diferem de sociedade para sociedade. Além disso, como as sociedades têm passados históricos diferentes, os seus actores têm modelos mentais distintos e tendem, por isso, a fazer

---

<sup>16</sup> Douglass North também considera como fontes da mudança institucional contínua a modificação nas preferências e a evolução nas ideias e ideologias, mas considera como fundamentais as modificações nos preços relativos, na medida em que sintetizam um vasto conjunto de alterações, além de que elas também influenciam a modificação das preferências dos indivíduos (Cf. North, 1990).

escolhas de política de acordo com as suas percepções, historicamente derivadas, das sociedades em que se inserem. Por isso, a tendência é para que as mesmas modificações nos preços relativos produzam resultados diferentes em sociedades com estruturas institucionais diferentes. A importância desta *dependência do caminho* é tanto maior quanto maior forem as insuficiências de informação e mais elevados os custos de transacção.

As propostas teóricas da NEI são importantes, não só porque ajudam a repor o problema da mudança no centro da análise, mas também porque contribuem para uma melhor compreensão do papel das instituições no processo de desenvolvimento. No entanto, evidenciam uma limitação importante, na medida em que a análise da mudança estrutural fica, na sua dimensão essencial, praticamente reduzida à análise da mudança institucional. Douglass North afirma que a mudança institucional e a mudança tecnológica têm muito em comum, que elas são os elementos fundamentais da evolução económica e social e que ambas evidenciam as características da *dependência do caminho*. No entanto, também afirma que “as percepções dos actores têm um papel mais importante na mudança institucional do que na tecnológica, porque as crenças ideológicas influenciam a construção subjectiva dos modelos que determinam as escolhas” (North, 1990: 103). Isto quer dizer, por outro lado, que o desenvolvimento de estruturas sociais e económicas mais complexas só poderá ocorrer se as instituições evoluírem, de forma a garantir a redução das incertezas associadas a essas novas situações.

Uma outra limitação importante da teoria do desenvolvimento económico da NEI tem a ver com a natureza das fontes da mudança institucional. Como vimos acima, a mudança institucional é caracterizada por Douglass North como sendo lenta, incremental e *dependente do caminho*. Mas, como afirma John Toye, a mudança só é lenta se for induzida por fontes internas, tal como acontece neste caso, em que ela é determinada internamente pelo mercado através de variações nos preços relativos. A mudança institucional tanto pode ter fontes internas como externas e ela pode ser muito mais rápida se for determinada por pressões exógenas. É precisamente por isso que a mudança institucional tem, frequentemente, uma origem externa. No caso das fontes externas, elas podem ser de origem mercantil ou não mercantil, sendo o Estado a principal fonte de pressões externas para a mudança. A este nível, a influência do Estado manifesta-se de diferentes formas: estabelece a estrutura dentro da qual podem agir as pressões do mercado; pode mediar os movimentos de pressão do mercado; e pode intervir directamente para reformar as instituições que não estão sujeitas às pressões do mercado (Toye, 1995: 63).

Embora importantes, os contributos que a NEI traz para a Economia do Desenvolvimento não permitem explicar de forma compreensiva o fenómeno da mudança institucional. É indispensável considerar a acção do Estado, directamente e em interacção com o mercado, para

explicar a natureza global da mudança institucional e da sua inter-relação com outras dimensões da mudança estrutural.

### **Estado, mudança estrutural e mudança institucional**

Como vimos na secção anterior, a NEI procura estabelecer uma relação directa entre mudança institucional e desenvolvimento económico, o que, na prática, significa a secundarização do tema da mudança estrutural. Ora, tomar a mudança estrutural como aspecto central do problema do desenvolvimento significa estabelecer um conjunto de relações indispensáveis para explicar a dinâmica do desenvolvimento económico: é necessário compreender o modo com se impulsiona o processo de mudança estrutural e, em particular, o papel que o Estado, em interacção com o sector privado, tem nessa mudança; por outro lado, é necessário explicar a relação entre mudança estrutural e mudança institucional, bem como o papel do Estado na reforma das instituições. O objectivo aqui é apenas o de compreender a acção do Estado em todo o processo, com base em propostas teóricas desenvolvimentistas e institucionalistas que vêm sendo trabalhadas desde o final da década de 1980.

As críticas à EPN desenvolvidas por uma nova geração de economistas do desenvolvimento, a partir de finais da década de 1980, realçaram o papel do Estado no processo de desenvolvimento, mas analisando-o em estreita relação com o mercado. De um ponto de vista empírico, grande parte dessas críticas tomaram como base os modelos de industrialização do Japão e de outros países da Ásia Oriental, procurando demonstrar que o sucesso desses países se devia, em grande medida, ao activismo dos seus governos. Retomava-se, assim, a ideia do activismo como uma característica fundamental dos processos de industrialização tardia, sendo que as diferenças de percurso e de desempenho entre os países podem ser explicadas pelas diferentes formas de exercer o activismo. Quer no que se refere às opções estratégicas de promoção da industrialização, no modo como foram estabelecidas as relações entre o Estado e o mercado, ou nos mecanismos institucionais que foram criados para enquadrar essa relação.

A nova perspectiva do activismo foi sintetizada por Chalmers Johnson através do conceito de *Estado Desenvolvimentista*<sup>17</sup>, que utilizou para caracterizar o modelo japonês de

---

<sup>17</sup> A teoria do Estado desenvolvimentista foi construída com base no modelo de desenvolvimento japonês e, em particular, na acção do Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI, ou MITI na sigla inglesa). Chalmers Johnson, sintetizou quatro características essenciais do “modelo de Estado desenvolvimentista japonês”: a existência de uma elite burocrática apoiada pelos melhores talentos de gestão disponíveis no sistema; um sistema político em que a burocracia tem liberdade suficiente para tomar iniciativas e funcionar com eficácia; a “perfeição dos métodos de configuração do mercado” da intervenção do Estado na economia; a condução da política por uma organização como o MICI, uma organização pequena, com uma estrutura vertical na condução da política industrial e democracia interna, com o controlo indirecto dos fundos do governo e com funções de reflexão estratégica. Cf. Johnson (1982), páginas 314 a 320. Para uma “odisseia” do conceito, ver Johnson (1999).

desenvolvimento e que acabou por ser retomado por outros economistas do desenvolvimento para analisar os casos da Ásia Oriental. Trata-se, mais exactamente, de uma reconstrução do conceito, já que a ideia de Estado desenvolvimentista encontrava-se no centro de todo o pensamento estruturalista, como foi referido na primeira secção deste texto. Esta reconstrução apoia-se tanto na tradição de abordagem do activismo na Economia do Desenvolvimento, como na natureza da industrialização tardia caracterizada por Gerschenkron (*Economic Backwardness in Historical Perspective*, 1962), ou na tradição institucionalista de Karl Polanyi (*The Great Transformation*, 1944). Na sequência de Chalmers Johnson, podemos destacar as contribuições de Alice Amsden, ou de Robert Wade. A primeira desenvolveu um importante trabalho de análise da industrialização tardia na Coreia do Sul, que a levou a afirmar que o sucesso da industrialização neste país permite sustentar a ideia de que “a expansão económica depende da intervenção do Estado para criar distorções de preços capazes de orientar a economia para níveis maiores de investimento” (Amsden, 1989: 14). No seu trabalho sobre o papel do Estado na industrialização da Ásia Oriental, Robert Wade apoiou-se nas ideias sobre o *Estado desenvolvimentista* asiático e nas tradições da Economia do Desenvolvimento para propor o conceito de *mercado governado*, em que sintetiza a relação que se estabelece entre o Estado e o mercado, mas num quadro em que o primeiro detém a liderança política efectiva. Wade enfatiza, em particular, “as virtudes desenvolvimentistas de um estado autoritário (forte ou moderado) nas relações corporativas com o sector privado, capazes de conferir autonomia suficiente a uma burocracia centralizada para ela influenciar a afectação de recursos de acordo com o interesse nacional de longo prazo” (Wade, 1990: 29).

Peter Evans procurou integrar o modelo do *Estado desenvolvimentista* numa teoria mais geral sobre o Estado nos países em desenvolvimento, que o levou a distinguir três arquétipos de Estado: *predatório*, *intermediário* e *desenvolvimentista* (Evans, 1995). No primeiro caso, considera o autor, é a ausência de uma burocracia treinada, com um comportamento previsível e guiado pela lei, que transforma o Estado num “predador” dos recursos da comunidade, arbitrário e desorganizador da sociedade civil, normalmente conduzido por um líder forte e que actua na “tradição patrimonial” de uma governação absolutista. Na maior parte dos casos, os Estados são de tipo *intermediário*, caracterizados pela sobrevivência, em certos momentos e em certos sectores, de alguns vestígios do arquétipo *predatório*. Mas, normalmente, apresentam “bolsas de eficiência”, onde os gestores públicos demonstram profissionalismo e competência na concepção, promoção e execução de projectos, tanto em empresas públicas, como em parceria com o sector privado. No entanto, o *Estado intermediário* não é construído com base numa verdadeira meritocracia e acaba por ser vítima da “fragmentação burocrática”, com predomínio do profissionalismo em alguns sectores e agências, enquanto noutras partes da estrutura do

Estado a autoridade e a tomada de decisão são baseadas em laços pessoais e múltiplas formas de corrupção.

Uma das principais características do *Estado desenvolvimentista* é o que Peter Evans chamou de *autonomia incrustada* (*embedded autonomy*). *Autonomia* quer dizer capacidade para agir com independência em relação às pressões particularistas da sociedade, o que permite isolar a burocracia dos esforços para capturar o poder do Estado e utilizá-lo em proveito dos interesses particulares. Esta autonomia só é possível quando a burocracia é construída com base num “recrutamento meritocrático altamente selectivo” e quando o seu funcionamento assenta em redes informais internas, indispensáveis para lhe imprimirem uma coerência interna e identidade corporativa. É a competência e a “coerência corporativa” que permitem à burocracia desenhar a sua própria visão da transformação económica e estabelecer as redes externas (com o sector privado) indispensáveis para acelerar e sustentar o crescimento económico. A *incrustação* é tão importante como a autonomia e representa muito mais do que a emergência do Estado a partir do seu meio social. A incrustação “implica um conjunto concreto de conexões que ligam o Estado, íntima e agressivamente, a grupos sociais particulares, com os quais partilha um projecto conjunto de transformação” (Evans, 1995: 59). Esta *autonomia incrustada* é fundamental para garantir a eficácia do *Estado desenvolvimentista*, o que não acontece quando se verifica apenas uma dessas características: sem autonomia, a distinção entre incrustação e captura do poder desaparece; e sem incrustação, torna-se difícil a criação de interdependências entre a burocracia e os grupos sociais para a promoção do desenvolvimento. Incrustação e autonomia são, portanto, duas características necessárias para o sucesso do Estado, mas insuficientes quando se verificam isoladamente. Só a combinação das duas permite ao Estado a construção de interdependências com os grupos sociais e económicos e também a capacidade de ultrapassar o risco de captura do poder por parte desses grupos.

Como foi dito acima, as diferenças de percurso e de desempenho entre os países em desenvolvimento podem ser explicadas pelas diferentes formas de exercer o activismo, quer no que se refere às opções estratégicas de promoção da industrialização, no modo como foram construídas as interdependências entre o Estado e os grupos económicos, ou nos mecanismos institucionais que foram criados para enquadrar essas interdependências.

Do ponto de vista da promoção da industrialização, os trabalhos sobre o *Estado desenvolvimentista* na Ásia Oriental realçaram a sua capacidade para conduzir a mudança tecnológica e para criar as condições indispensáveis à realização da autonomia tecnológica. A *industrialização tardia* caracteriza-se por um processo de mudança tecnológica baseada na *aprendizagem* (Amsden, 1989): os países crescem e transformam as suas economias com base na importação, adaptação e melhoria da tecnologia já desenvolvida pelas grandes empresas das economias mais avançadas. E a *aprendizagem* bem sucedida implica a criação sucessiva de duas



formas de capacitação tecnológica: uma “capacidade de aprendizagem tecnológica independente” e uma “capacidade de criação tecnológica independente” (Dore, 1984). Foi este processo que permitiu o rápido crescimento das economias da Ásia Oriental, diferentemente de outros países em desenvolvimento em que a criação de uma capacitação tecnológica independente não constituiu uma prioridade do modelo de substituição de importações<sup>18</sup>. Ora, como demonstrou Alice Amsden em *Asia's Next Giant*, uma das condições que permitiu o sucesso da industrialização baseada na aprendizagem tecnológica foi a acção desenvolvimentista do Estado. E a força ou fraqueza dessa acção ajuda-nos a explicar as diferenças de desempenho actual: “Uma condição necessária para a industrialização no século vinte é a intervenção sistemática e bem coordenada do Estado para promover o investimento industrial. (...) O que parece distinguir os países subdesenvolvidos que estão a ‘aproximar-se discretamente’ [das economias avançadas] dos que estão a ‘recuar’ ou a ‘ficar para trás’ não é menos intervenção do Estado mas, antes, um conjunto diferente de princípios que regulam a afectação de subsídios” (Hikino e Amsden, 1994: 291).

A acção desenvolvimentista fica mais clara quando se analisa o modo como foram construídas as interdependências entre o Estado e os grupos privados. Para Alice Amsden, a *disciplina* que o Estado exercia sobre as empresas privadas constitui a principal diferença entre a Coreia do Sul e os outros países de industrialização tardia e corresponde a uma forma específica de construção das interdependências entre o Estado e os grupos privados (Amsden 1989: 14). A disciplina exercida pelo Estado pode ser sintetizada através de três tipos fundamentais de intervenção: a) planificação e promoção do desenvolvimento de sectores industriais através de um conjunto de políticas públicas orientadas, em particular, para o apoio ao financiamento, protecção em relação à concorrência internacional e para aquisição e desenvolvimento tecnológico; b) organização da concorrência interna, privilegiando a construção de grupos oligopolísticos fortes e competitivos (*chaebols*) e fomentando a rivalidade intragrupo; c) distorção deliberada dos preços (“preços incorrectos”) para orientar os investimentos e estimular a actividade produtiva, através da prática de subsídios (o “alicerce” e o “símbolo” da industrialização tardia) para favorecer o financiamento do investimento, ou o comércio internacional.

Rober Wade utilizou, como já foi dito, o conceito de *mercado governado* para sintetizar a relação que se estabelece entre o Estado e os grupos privados, mas num quadro em que o primeiro detém a liderança política efectiva. Do seu ponto de vista, a superioridade do desempenho económico dos países da Ásia Oriental pode ser analisado em três níveis: no

---

<sup>18</sup> Numa reavaliação das estratégias de desenvolvimento económico seguidas entre 1950 e 1990, os economistas da CEPAL (Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas) consideraram que uma das causas do insucesso dessas estratégias foi a ausência de progresso na área da inovação, consequência principalmente de “uma estrutura institucional inadequada para a mudança tecnológica” (Sunkel 1993: 15).

primeiro nível, estão causas próximas, como os volumes elevados de investimento produtivo, muito superiores ao que aconteceria sem intervenção governamental e que contribuíram para uma transferência muito rápida de tecnologias para a produção corrente. No segundo nível, essas causas próximas foram, elas próprias, resultados de um conjunto de políticas económicas que, através de incentivos, controlos e mecanismos para prevenir riscos, permitiram ao Estado orientar os processos mercantis de afectação de recursos e, deste modo, influenciar volumes e tipos de produções e investimentos. E no terceiro nível encontra-se a forma específica de organização do Estado e do sector privado, o *corporativismo autoritário*, que forneceu as bases para a governação do mercado (Wade, 1990: 26-27).

Em Stiglitz, a dinâmica da acção desenvolvimentista observada nos países da Ásia Oriental também tem a ver com o modo como se estabeleceu a relação entre Estado e mercado, mas a sua análise tem um ponto de partida diferente. O problema central que coloca, como vimos acima, é o dos fracassos de mercado, que em sua opinião são muito mais relevantes nos países em desenvolvimento, devido à conjugação da informação imperfeita com a ausência e subdesenvolvimento dos mercados, a que se junta o problema da aquisição de novas tecnologias (novas informações). A acção do Estado na superação dos fracassos de mercado pode ser fonte de novos problemas, como a captura de poder e procura de renda (*rent-seeking*), que acabam por conduzir à afectação ineficiente de recursos e ao enfraquecimento do Estado. E isso acontece sempre que a intervenção do Estado se orienta no sentido da substituição dos mercados. Mas não foi o caso dos países da Ásia Oriental, onde o Estado procurou promover os mercados, ou criá-los quando não existiam, ajudar na orientação do investimento para assegurar que os recursos eram investidos de forma a melhorar o crescimento económico e a estabilidade, e manter a estabilidade macroeconómica. O modo como a intervenção do Estado foi conduzida permitiu, segundo Stiglitz, reduzir a possibilidade do comportamento de procura de renda e aumentar a capacidade do Estado para se adaptar às mudanças (Stiglitz, 1996).

Qualquer uma destas interpretações, bem como outras que poderiam ser referidas, mostram que o conceito de *autonomia incrustada* é bastante útil para sintetizar pontos de vista fundamentais na análise do *Estado desenvolvimentista*: a importância de uma burocracia construída com base no mérito e com uma forte coerência interna, condições indispensáveis para que ela seja capaz de definir a sua própria visão do processo de transformação; a *autonomia* da burocracia em relação às pressões de grupos de interesses, como condição para ultrapassar o risco de captura do poder e para reduzir o comportamento de procura de renda; e a *incrustação* da burocracia como condição para a construção das interdependências entre o Estado e os grupos económicos e sociais. Tudo isto é fundamental para colocar o aspecto que aqui nos interessa, que é o activismo do Estado na condução do processo de desenvolvimento. E os trabalhos referenciados mostram-nos que esse activismo foi decisivo na definição do modelo

de desenvolvimento, na afectação dos recursos, na transferência de tecnologia e, mesmo, na coordenação dos mercados. Isto quer dizer que a acção do Estado é uma fonte importante de mudança estrutural, contrariamente ao que decorre da perspectiva da EPN, como vimos na primeira secção.

É um facto que o papel do Estado na promoção e regulação do processo de desenvolvimento é um elemento central na construção teórica do “velho” estruturalismo. No entanto, as análises desenvolvidas não avançaram no sentido de compreender a realização prática desse activismo, nem o poderiam ter feito, porque as experiências dos países em desenvolvimento ainda não o permitiam. A progressiva concentração do debate estruturalista no problema da formação do capital não impediu, contudo, o desenvolvimento de um importante conjunto de trabalhos sobre a natureza da mudança estrutural. De Colin Clark a Hollis Chenery, passando pelas contribuições fundamentais de Simon Kuznets e de Arthur Lewis, sabemos que no processo de desenvolvimento económico se verificam mudanças estruturais fundamentais e irreversíveis no que se produz, no modo como se produz, na utilização do trabalho e de outros recursos, no destino da produção (mercado interno ou exportação), na distribuição do rendimento, etc. Um importante trabalho de investigação empírica foi desenvolvido por uma equipa coordenada por Hollis Chenery, durante a década de 1970, no quadro de um programa de investigação do Banco Mundial, de que resultaram contribuições fundamentais para a compreensão da relação entre crescimento económico e mudança estrutural. Como afirma Chenery, o processo de desenvolvimento económico “inclui mudanças em quase todas as funções económicas: o crescimento da capacidade produtiva (acumulação de capital e qualificações); transformação na utilização dos recursos (procura, produção, comércio internacional e utilização de factores); e em processos socioeconómicos como a urbanização, a distribuição do rendimento e a transição demográfica” (Chenery, 1979: 7).

Mas são os trabalhos mais recentes, no quadro do que eventualmente poderemos designar por *estruturalismo institucionalista*, que nos ajudam a compreender o papel do Estado na construção da mudança estrutural e sua importância enquanto *fonte* de mudança. Analisar o papel do Estado no processo de mudança estrutural implica colocar outros problemas importantes para a compreensão desse papel: a natureza das instituições e sua importância no processo da mudança estrutural; a relação entre Estado e outras fontes de mudança estrutural; a necessidade da mudança institucional e o papel do Estado como fonte dessa mudança; e a natureza dos arranjos políticos que sustentam a acção do Estado, o que implica ir para além da análise do activismo para compreender o papel da política na construção da mudança<sup>19</sup>. Mas vejamos, em traços breves, alguns aspectos desses problemas.

---

<sup>19</sup> Alguns autores colocaram já a necessidade de se caminhar para uma abordagem mais completa, de forma a construir uma verdadeira alternativa global à Economia Política Neoclássica, integrando as análises do mercado, do

Na análise da mudança estrutural, tal como na análise da mudança institucional, podemos distinguir entre fontes internas e externas. Essa distinção é importante, na medida em que são diferentes as dinâmicas criadas por cada uma dessas fontes. Retomando a crítica de John Tøye ao modelo de mudança institucional de Douglass North, referida na secção anterior, podemos dizer que a mudança (estrutural ou institucional) é lenta quando induzida pela simples acção de fontes internas. Se nos colocarmos na perspectiva neoclássica, em que a coordenação é realizada pelo mercado e a afectação de recursos é conduzida por variações nos preços relativos, então podemos esperar que modificações de preços determinadas endogenamente acabem por conduzir, de forma incremental e relativamente lenta, a modificações nas estruturas da economia. Um outro exemplo de mudança endógena é aquele que o “modelo básico” (economia fechada e sem Estado) de Arthur Lewis nos dá. Na formulação simplificada do modelo (Lewis, 1954), o autor apenas considera a existência de capitalistas, assalariados e produtores de subsistência. E é com base nestes elementos que o autor procura explicar o modo como a transferência de um recurso (trabalho) de um sector de baixa produtividade (produção de subsistência) para outro de produtividade mais elevada (produção industrial) pode constituir uma fonte de mudança estrutural. Mas é um processo de mudança lenta e incremental, com base numa fonte endógena, e que vai conduzir, a prazo, à expansão da produção industrial e declínio da produção de subsistência, com alargamento das estruturas modernas da economia e simultânea desagregação das estruturas de subsistência. Tal como foi referido para a mudança institucional, a mudança estrutural pode ser muito mais rápida se determinada por fontes externas. Estas tanto podem ser de origem mercantil, como não mercantil, sendo o Estado a principal fonte externa não mercantil, tanto na mudança estrutural, como na mudança institucional. Como vimos acima, os estudos realizados sobre os processos de industrialização tardia em países da Ásia Oriental realçam o papel fundamental do *Estado desenvolvimentista* na dinâmica de crescimento e transformação por que passaram esses países nas últimas décadas. A acção desenvolvimentista do Estado foi, portanto, a principal fonte de mudança estrutural. Mas existem outras fontes e é necessário compreender como elas se articulam e como é que o Estado pode gerir essa articulação.

Durante o processo de mudança estrutural, aparecem novas interdependências, ao mesmo tempo que desaparecem outras. Esta modificação do padrão de interdependências exige a adequação das estruturas de coordenação, para que os novos princípios e regras de coordenação possam ser eficientes. E a nova estrutura de coordenação requer a intervenção do Estado, porque, afirma Ha-Joon Chang, “só o Estado tem o poder de legalizar os novos direitos de propriedade (ou, pelo menos, dar-lhes apoio implícito) e as novas relações de poder (tanto ao

---

Estado, da política e das suas inter-relações, numa perspectiva institucionalista. Ha-Joon Chang formulou, recentemente, a proposta de uma nova agenda de investigação para a construção dessa alternativa, para a qual também propôs a designação de *Economia Política Institucionalista* (Ver, por exemplo, Chang 2002 e 2003b).

nível da sociedade, como da empresa), o que fornece uma realidade institucional para a nova estrutura de coordenação. Por outras palavras, criando uma realidade institucional para a estrutura de coordenação emergente, o Estado ajuda agentes com racionalidade limitada a estabelecer, rapidamente, novas organizações, novas rotinas produtivas e novos contratos, que podem habilitá-los a lidar com o ‘novo mundo’ com menos problemas de informação” (Chang, 2003a: 55). Neste processo de mudança institucional, o Estado não está apenas a responder às necessidades da mudança, mas a liderar a própria mudança, porque a emergência de uma nova estrutura de coordenação deve acompanhar a própria visão da burocracia em relação ao processo global de transformação da sociedade, tal como nos mostram os estudos realizados sobre as experiências de industrialização tardia na Ásia Oriental. Deste ponto de vista, o Estado actua como um *empresário* (Amsden, 1989; Chang, 2003a), desempenhando um conjunto amplo de funções, tais como a provisão de uma visão para o futuro, a adequação das estruturas de coordenação, ou a provisão do ambiente institucional.

Outro problema, este de natureza política, prende-se com a compreensão da natureza dos arranjos políticos que sustentam a acção do Estado. Na sua interpretação da experiência da Ásia Oriental, Joseph Stiglitz conclui que o “milagre real” pode ser mais de natureza política do que económica. A questão fundamental é, em sua opinião, saber porque razão os governos empreenderam determinadas políticas e porque é que os políticos e burocratas não as subverteram para benefício próprio (Stiglitz, 1996: 174). Robert Wade, por seu lado, considera que a causa última do melhor desempenho dos países da Ásia Oriental foi o tipo de arranjos políticos que sustentaram a organização do Estado e do sector privado — o *corporativismo autoritário* (Wade, 1990: 27). Foram esses arranjos que conferiram autonomia suficiente à burocracia centralizada e que permitiram suportar as medidas de política económica necessárias para estimular a afectação dos recursos, numa óptica de longo prazo. Ha-Joon Chang fala do Estado como *gestor de conflitos*, o que introduz uma dimensão política na análise. Como “a mudança estrutural envolve a ‘destruição criativa’ das rotinas produtivas e instituições existentes” (Chang, 2003a: 63), ela pode conduzir à degradação das posições relativas ou absolutas de alguns grupos e à melhoria das posições de outros, criando uma situação de tensão, com resistências e pressões dos diferentes grupos. O Estado pode gerir os conflitos de várias formas, muitas vezes optando por caminhos que poderão ser mais políticos do que económicos, o que conduz à politização do funcionamento da economia. Mas, mais importante do que essa politização é a provisão pelo Estado de um adequado sistema de gestão de conflitos, indispensável para sustentar o dinamismo da economia.

Em resumo, podemos dizer que o Estado é uma fonte fundamental da mudança estrutural. Mas para compreendermos o seu papel real nesse processo é preciso ir para além do conceito de Estado desenvolvimentista e construir uma análise institucionalista mais ampla, integrando o

Estado, o mercado e a política, no sentido em que propõe Ha-Joon Chang quando fala da necessidade de “romper o modelo neoliberal” para “desenvolver uma estrutura alternativa que coloque instituições e política no seu centro analítico” (Chang, 2002: 557). É a sua proposta para uma *Economia Política Institucionalista*.

## Conclusão

Esta comunicação faz uma apresentação muito breve de aspectos de uma reflexão que venho desenvolvendo sobre a evolução da Economia do Desenvolvimento, com o objectivo principal de compreender as características essenciais da renovação que uma nova geração de economistas do desenvolvimento vem realizando, desde finais da década de 1980. Desde então, tornou-se perceptível uma relativa aproximação entre desenvolvimentos teóricos que recuperavam aspectos essenciais da tradição do “velho” estruturalismo e desenvolvimentos que retomavam a tradição encontrada nos escritos do “velho” institucionalismo. A questão importante é compreender como é que o novo programa de investigação institucionalista ajuda a melhorar a compreensão da mudança estrutural e, portanto, do processo de desenvolvimento na sua globalidade.

Três propostas teóricas foram tomadas como ponto de partida para uma leitura do modo como o encontro entre essas duas tradições permite introduzir novas dimensões no estudo do desenvolvimento económico: a análise do desenvolvimento como um processo de mudança institucional, de Douglass North; a teoria do *Estado desenvolvimentista* proposta por Chalmers Johnson e prolongada por autores como Alice Amsden, Robert Wade, ou Peters Evans; e a perspectiva da informação imperfeita desenvolvida por Joseph Stiglitz. Dessa leitura, pode-se verificar que a análise em termos de mudança institucional é importante, na medida em que reintroduz a perspectiva da mudança, mas ela é limitada pelo facto de o autor privilegiar como fonte de mudança o funcionamento interno do mercado, o que não ajuda a compreender a importância das fontes não mercantis, nomeadamente de uma fonte tão importante como é o Estado. A análise em termos de *Estado desenvolvimentista* constitui uma proposta muito consistente, na medida em que ajuda a compreender o papel decisivo que o Estado tem nos processos de industrialização tardia, bem como a importância da sua *autonomia* e da sua *incrustação* no conjunto das relações da sociedade, indispensáveis para a criação de uma *visão* do desenvolvimento e para o estabelecimento de relações intensas com os grupos económicos e sociais.

Para compreender melhor o processo de mudança estrutural e o papel que o Estado tem, quer na construção da mudança, quer como *fonte* dessa mudança, é necessário compreender outros problemas importantes que se colocam: a natureza das instituições e sua importância no

processo da mudança estrutural; a relação entre Estado e outras fontes de mudança estrutural; a necessidade da mudança institucional e o papel do Estado como fonte dessa mudança; e a natureza dos arranjos políticos que sustentam a acção do Estado no processo de mudança. É este o caminho que a *nova* Economia do Desenvolvimento procura seguir, como o demonstram algumas propostas de agenda de investigação que têm sido apresentadas nos últimos anos.

## Referências bibliográficas

- Amsden, Alice H. (1989) — *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. New York, Oxford University Press.
- Arndt, H. W. (1985) — “The Origins of Structuralism”. *World Development*, Vol. 13, Nº 2: 151-159.
- Arndt, H. W. (1987) — *Economic Development. The History of an Idea*. Chicago, The University of Chicago Press
- Chang, Ha-Joon (2002) — “Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-liberal Theory of the Market and the State”. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26, Nº 5: 539-559.
- Chang, Ha-Joon (2003a), [1994] — “States, Institutions and Structural Change” in Ha-Joon Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. New York e Penang, Zed Books e Third World Network, pp. 45-74.
- Chang, Ha-Joon (2003b), [2000] — “An Institutionalist Perspective on the Role of the State: Towards an Institutionalist Political Economy” in Ha-Joon Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. New York e Penang, Zed Books e Third World Network, pp. 75-103.
- Chenery, Hollis B. (1975) — “The Structuralist Approach to Development Policy”. *American Economic Review*, Vol. LXV, Nº 2: 310-316.
- Chenery, Hollis B. (1979) — *Structural Change and Development Policy*. Oxford, Oxford University Press (“A World Bank Research Publication”).
- Cypher, James M. e James L. Dietz (1997) — *The Process of Economic Development*. Londres, Routledge.
- Dore, Ronald (1984) — “Technological Self-reliance: Sturdy Ideal or Self-serving Rhetoric” in Martin Fransman e Kenneth King (eds.), *Technological Capability in the Third World*. Basingstoke, Macmillan, pp. 65-80.
- Evans, Peter (1995) — *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation* Princeton, Princeton University Press.
- Granovetter (1985) — “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”. *American Journal of Sociology*, Nº 91, Novembro: 481-510.
- Hikino, Takashi e Alice Amsden (1994) — “Staying Behind, Stumbling Back, Sneaking Up, Soaring Ahead: Late Industrialization in Historical perspective” in William J. Baumol, Richard R. Nelson e

- Edward N. Wolf (eds.), *Convergence of Productivity*. New York, Oxford University Press, pp. 285-315.
- Hirschman, Albert O. (1958) — *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press.
- Hodgson, Geoffrey (1993) — “Institutional Economics: Surveying the ‘Old’ and the ‘New’”. *Metroeconomica*, Vol. 44, Nº 1: 1-28.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994) — “The Return of Institutional Economics” in Neil J. Smelser e Richard Swedberg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press e Russell Sage Foundation, pp. 58-76.
- Johnson, Chalmers (1982) — *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers (1999) — “The Developmental State: Odyssey of a Concept” in Meredith Woo-Cummings (ed.), *The Developmental State*. Ithaca, Cornell University Press, 1999, pp. 32-60.
- Krueger, Anne O. (1990) — “Government Failures in Development”. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, Nº 3: 9-23.
- Krugman, Paul (1993) — “Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory” in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. Washington DC, The World Bank, pp. 15-38.
- Lal, Deepak (1983) — *The Poverty of ‘Development Economics’*. Cambridge Mass, Harvard University Press, 1985.
- Lewis, W. A. (1954) — “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”. *The Manchester School*, Vol. XXII, Nº 2: 139-91.
- North, Douglass (1989) — “Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction” *World Development*, vol. 17, nº 9: 1319-1332.
- North, Douglass (1990) — *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- North, Douglass (1995) — “The New Institutional Economics and Third World Development” in John Harriss, Janet Hunter e Colin M. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 17-26.
- Nurkse, Ragnar (1953) — *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford, Basil Blackwell.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1943) — “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”. *Economic Journal*, Vol. 53, Jun.-Set: 202-11.
- Rostow, W.W. (1960) — *Les Étapes de la Croissance Économique*. Paris, Éditions du Seuil, 1963 [Edição original: *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge (England), Cambridge University Press].
- Schumpeter, Joseph (1999), [1926] — *Théorie de l'Évolution Économique*. Paris, Dalloz (tradução da 2ª edição alemã, de 1926).
- Shapiro, Helen e Lance Taylor (1990) — “The State and Industrial Strategy”. *World Development*, Vol. 18, Nº 6, pp. 861-878.



- Srinivasan T.N. (1985) — “Neoclassical Political Economy, the State and Economic Development”. *Asian Development Review*, Vol. 3, Nº 2: 38-58.
- Stiglitz, Joseph (1986) — “The New Development Economics”. *World Development*, Vol. 14, Nº 2: 257-265.
- Stiglitz, Joseph E. (1996) — “Some Lessons from the East Asian Miracle”. *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, Nº 2: 151-177.
- Stiglitz, Joseph (1997) — “The Role of Government in the Economies of Developing Countries” in Edmond Malinvaud et al., *Development Strategy and Management of the Market Economy*. Volume 1, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 61-109.
- Sunkel, Osvaldo (ed.) (1993) [1991] — *Development from Within. Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder & London, Lynne Rienner Publishers.
- Taylor, Lance (1993) — “Stabilisation, Adjustment and Reform” in Lance Taylor (ed.), *The Rocky Road to Reform*. Cambridge Mass, The MIT Press, pp. 39-94.
- Toye, John (1993), [1987] — *Dilemmas of Development*. 2ª Edição, Oxford, Blackwell.
- Toye, John (1995) — “The New Institutional Economics and its Implications for Development Theory” in John Harriss, Janet Hunter e Colin M. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 49-68.
- Wade, Robert (1990) — *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*. Princeton, Princeton University Press.